

e estudios/Working Papers

(WP-2011-06)

Título

**Una propuesta tipológica de cuatro lógicas
subsistémicas de operación frente al cambio
de las políticas públicas**

Autor(es):

Cargo/Adscripción:

Cruz-Rubio, César Nicandro
*Investigador Asociado. Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
GIGAPP-IUIOG*

Recibido: 01/07/2011

Aceptado: 01/09/2011

Publicado: 11/11/2011



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Una propuesta tipológica de cuatro lógicas subsistémicas de operación frente al cambio de las políticas públicas

Cruz-Rubio, César Nicandro

Resumen/Abstract:

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto ofrecer una tipología para definir y caracterizar qué tipos de posturas subsistémicas genéricas adoptan los actores políticos de las coaliciones dominantes ante procesos (latentes, potenciales o en marcha) de cambios sustantivos, a fin de definir sus características, y proponer su uso para un análisis de la dinámica de las políticas públicas basado en tres esferas de análisis (mecanismos, posturas subsistémicas y narrativas) que permitan explicar mejor el papel e influencia de los actores y sus recursos en estos procesos complejos. Propone una tipología de cuatro lógicas de operación del cambio: a) homeostática de respuesta a shocks; b) de continuismo y contención; c) estratégica de mejora por aprendizaje, promoción o innovación; y d) termostática de ajustes. Las lógicas identificadas se definen como las actitudes subsistémicas, o postura de respuesta que esgrimen como propia y común los actores organizados en la coalición dominante, para abordar la dinámica de las políticas (bien bajo una lógica reactiva o bien como proceso de desarrollo). Gracias a ellas (además de reducirse la controversia e incertidumbres potenciales reforzando al régimen) todos los actores políticos (incluso aquellos de las coaliciones minoritarias) conciben su papel en el proceso de cambio (o ante procesos marcados por la estabilidad), sus alcances potenciales y el desarrollo de estrategias.

Palabras clave/Keywords:

CAMBIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ANALISIS DE POLÍTICAS, PROCESO DE LAS POLÍTICAS

Extracto curricular/Author Information:

César Nicandro Cruz-Rubio: El autor es mexicano, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de Doctorado en el Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid). Especialista en teorías en políticas públicas, cambio de las políticas y legitimación. Trabajó como investigador en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Actualmente es Coordinador del área Políticas Públicas, *Community Manager* e Investigador Asociado del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset – Fundación Ortega Marañón. Trabaja en su tesis doctoral para la obtención del título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM. Sus líneas de investigación son teorías en política pública, gestión pública y gobernanza. Correo electrónico: cesar.cruz.rubio@gigapp.org twitter.com/@cesarnacruz.

Una propuesta tipológica de cuatro lógicas subsistémicas de operación frente al cambio de las políticas públicas

Cruz-Rubio, César Nicandro

Paper presentado en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid, 12-13 septiembre 2011.

1. Hacia una estrategia analítica para el estudio de la dinámica de las políticas

Este trabajo tiene por objeto ofrecer una tipología para definir y caracterizar qué tipos de posturas subsistémicas genéricas adoptan los actores políticos de las coaliciones dominantes ante procesos (potenciales o en marcha) de cambios sustantivos, a fin de definir sus características, y proponer su uso para un análisis de la dinámica de las políticas públicas basado en tres esferas (mecanismos, posturas subsistémicas y narrativas) que permitan explicar mejor el papel e influencia de los actores y sus recursos en estos procesos complejos.

Como es bien sabido “la finalidad de cualquier teoría politológica sobre el proceso de las políticas es explicar cómo los actores políticos interesados interactúan al interior de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar políticas públicas” (Schlager & Blomquist, 1996:53). El núcleo de toda teoría y enfoque en políticas públicas es por tanto la descripción, análisis y comprensión de cómo y por qué ocurre la interacción como ocurre, dado el reconocimiento de un contexto institucional (y de las políticas públicas en sí mismas) como factores condicionantes de tal interacción.

Asociados al régimen político y a los subsistemas, esfuerzos teóricos previos han sido desarrollados para identificar y destacar el papel de las dimensiones tales como redes, instituciones, ideas, políticas públicas y regímenes como determinantes de la interacción política y (asociado) del cambio de las políticas públicas. Además de los tres enfoques sintéticos¹ más desarrollados e influyentes (enfoque de corrientes múltiples-ventanas de oportunidad MS, enfoque de coaliciones promotoras ACF y la teoría del equilibrio interrumpido – política de la atención PE-POA) y del marco de análisis y desarrollo institucional IAD, otros ejemplos de tales esfuerzos podrían ser:

¹ Se debe a Peter John el calificativo de enfoques “sintéticos” aquí usado. Este autor nos indica que, en la búsqueda de teorías sobre las políticas públicas, se puede bien importar las teorías ya utilizadas en ciencia política (en este caso, en el institucionalismo y neoinstitucionalismo, en las teorías socioeconómicas, en la teoría de la elección racional) así como adaptar las teorías ya usadas en ciencia política (como lo son la teoría de redes y los avances en el estudio de las ideas y el conocimiento). Las teorías sintéticas en este sentido, abarcan estas variables y las aportan de una forma u otra en una “síntesis teórica” para explicar la formación y el cambio en política pública (John, 1998, 2003).

- la tipología de los llamados estilos políticos (*policy styles*) de Richardson (Richardson, 1982) sobre los patrones nacionales de *policy-making*,
- la conocida tipología de arenas de poder de Lowi (distributivas, regulatorias, redistributivas, constitucionales), referida a cómo los condicionantes propios de las políticas públicas (*policies*) configuran la política (*politics*) y las arenas en las que participan los actores (Lowi, 1996), o
- aportaciones clave del análisis de redes políticas (*policy networks*) referidas a las variables estructurales (sobre la distribución del poder en las redes – fragmentada o concentrada -y el tipo de interacción – conflicto, negociación, cooperación) de tales redes (Adam & Kriesi, 2007) como determinantes del cambio.

Los avances teóricos en el estudio del cambio de las políticas han permitido la identificación de varias *causas asociadas al cambio sustantivo*. En el siguiente cuadro se identifican estas causas sistémicas. Distinguir entre un carácter proactivo o reactivo y el origen del cambio permite además incluir a los procesos de innovación y difusión dentro del contexto de las causas asociadas al cambio, y resaltar que sólo mediante la interiorización de tales procesos al nivel subsistémico tienen efecto en las dinámicas o subprocesos del cambio sustantivo.

Tabla 1. Las causas asociadas al cambio sustantivo

	Origen endógeno	Origen exógeno
Reactiva	<i>Shocks</i> internos (<i>focusing events, elite turnover</i>).	Perturbaciones societales (<i>shocks</i> externos)
Proactiva (proceso de desarrollo)	Procesos de aprendizaje orientado (<i>oriented learning</i>) o de interiorización del uso de experiencias ajenas (<i>lesson drawing</i>).	Interiorización de procesos externos (subnacionales, nacionales, internacionales o globales) de innovación y difusión (coerción, dependencia, isomorfismo)

Fuente: Elaboración propia

Entre las causas (insumos) y las posibilidades *sistémicas* (resultados o tipos de cambio sustantivo), la literatura más reciente converge en la identificar mecanismos (o subprocesos) y estrategias narrativas mediante los cuales opera al interior del subsistema la interacción y la dinámica política. Se puede decir que en el estudio del cambio de las políticas, la corriente principal del desarrollo teórico se ha fundado en una estrategia bipartita basada en la identificación de mecanismos y de estrategias que permiten a los actores interactuar y empujar sus agendas, ideas e intereses, basados en las opciones teóricas que cada enfoque enfatiza.²

² Otra tendencia se ha dirigido a analizar y teorizar sobre dimensiones o esferas específicas del cambio, identificando por ejemplo el papel de los actores clave en la aprobación de las políticas – *veto player model-theory* (Köning, Tsebelis, & Debus, 2010; Tsebelis, 1995), o analizando aspectos específicos del cambio - como el papel del liderazgo como empresa colectiva (Capano, 2009), el problema de los valores en conflicto (Stewart, 2006) o de la capacidad emprendedora (Mintrom & Norman, 2009).

Respecto de los *mecanismos* caber destacar los patrones críticos de cambio asociados a los recursos de las coaliciones (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007); los ‘mecanismos de manipulación’ usados para influir en la selección (Zahariadis, 2007); los ‘mecanismos para influir en la atención’ y en la priorización de asuntos en la agenda (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 2007); los ‘mecanismos para comprender el cambio a partir de la estabilidad’ (Linder, 2003), o los ‘mecanismos de estabilidad y cambio de las políticas’ (MPSC) que – entendidos como procesos generativos causales – generan ‘secuencias complejas de eventos’ en la dinámica de las políticas públicas (Real-Dato, 2009a). Respecto de las distintas *estrategias* cabría destacar las estrategias de expansión y contracción del conflicto (Baumgartner & Jones, 1993; Schattschneider, 1960), estrategias narrativas políticas (Mcbeth, Shahanan, Arnell, & Hathaway, 2007)³, o estrategias para influir en la selección (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007).

La interconexión teórica ha sido en algunos casos fructífera, tal vez debido que se identifican en común fuerzas tanto externas como endógenas al subsistema de la política (la unidad de análisis compartida teóricamente) como motores del cambio (aunque las llamadas vías críticas del cambio y motores causales sean en esencia distintos. Con la identificación de mecanismos y de las estrategias se busca en esencia lo mismo: definir y comprender los patrones gracias los cuales los actores políticos interactúan al interior del proceso de las políticas públicas, a fin de lograr sus objetivos dentro del citado proceso, e influir en la dinámica de las políticas. Con los mecanismos se habla de procesos con escaso control por parte de los miembros de las coaliciones implicadas, mientras que con las estrategias narrativas se habla de las herramientas discursivas de uso deliberado, que pueden ser entendidas como reflejo de una postura o actitud de los actores políticos frente al cambio, de tipo premeditado y más sujetas de control, y que sirve para hacerles frente.

Ahora bien, respecto de los *resultados o posibilidades sistémicas* hay dos grupos. Aquellos referidos al cambio sustantivo y aquellas referidas al no cambio sustantivo (es decir, el cambio incremental con sus distintas variantes⁴, el no cambio - perpetuación - y la terminación de las políticas). Sobre las posibilidades sistémicas del cambio sustantivo, además del equilibrio interrumpido, las otras formas de cambio sustantivo identificadas por otros marcos teóricos y desde varias fuentes por Howlett (Howlett & Cashore, 2007) son:

- a) cambio por aprendizaje orientado (*policy oriented learning*), de orden instrumental que fuerza el cambio sustantivo en las creencias profundas - el modo de cambio sustantivo que mejor ha estudiado el ACF (Meier, 2009; Sabatier, 2007a, 2007b);

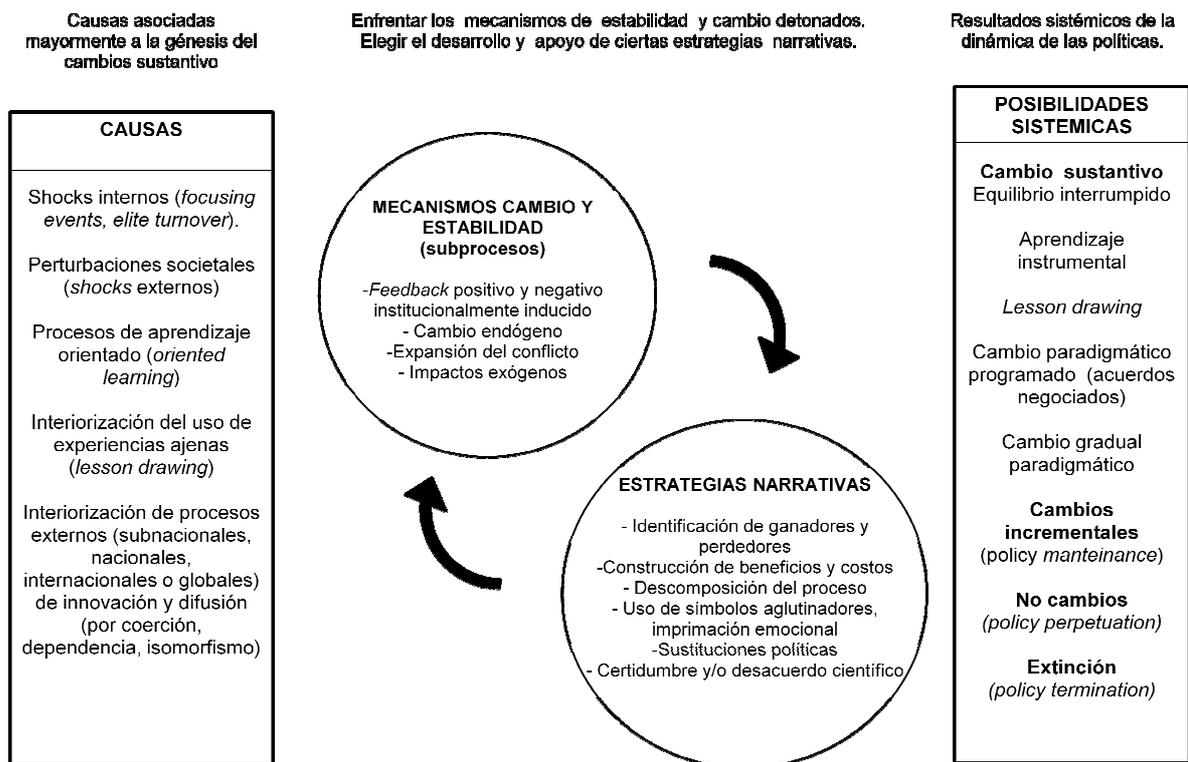
³ A juicio de los autores, se pueden definir cinco estrategias narrativas, algunas de ellas cazan con la teoría de la construcción social: a) la identificación de ganadores y perdedores (es decir, la definición de la población objetivo), b) la construcción de beneficios y costos (beneficios y cargas); c) el uso de símbolos aglutinadores, d) las llamadas sustituciones de políticas (*policy surrogates*) y e) los argumentos de certidumbre o desacuerdo científico (M. D. Jones & McBeth, 2010; Mcbeth et al., 2007).

⁴ Usamos en este acercamiento, la propuesta de R. Goodin e I. Waldner (Goodin & Waldner, 1996) quien asume que el incrementalismo no puede verse sólo como una estrategia genérica de decisión, y que existen en realidad tres tipos de incrementalismo: Incrementalismo I, no reflexivo, reactivo, donde el actor puede funcionar sin el menor entendimiento teórico del sistema en el que interviene. Incrementalismo II, reconoce que se apoya en teorías acerca de cómo se comporta el sistema y se basa mayormente en la experimentación. El incrementalismo III permite no sólo la contrastación de una teoría, sino que toma en cuenta como aspecto fundamental la reversibilidad de las acciones, a fin de que siempre sea posible corregir el rumbo o dar marcha atrás.

- b) el cambio paradigmático programado, forma de cambio no muy estudiada y que consiste en cambios sustantivos sobre los fines hacia los cuales se dirige formalmente la política, producto de cambios programados, de una planificación y no de *shocks*. Cambios sustantivos en las políticas que ocurren en la ausencia de cambios institucionales dan fe de este tipo de cambio sustantivo (Howlett & Cashore, 2007). En el ACF un equivalente podría ser la senda de cambio por “acuerdos negociados” (Sabatier, 2007a, 2007b);
- c) cambio en medios y objetivos instrumentales provocado por el uso de la experiencia ajena (*lesson drawing*) (Rose, 1993), donde los fines siguen siendo los mismos pero cambian los medios para atender el problema; y finalmente
- d) el cambio gradual-paradigmático, que surge como resultado de la acumulación de cambios incrementales durante un plazo largo de tiempo, que desdibujan completamente la política tal como inicialmente fue concebida (Howlett & Cashore, 2007).

Grafico1.

Causas, mecanismos, estrategias narrativas y resultados



Fuente: Elaboración propia

Dados los mecanismos y estrategias narrativas en el centro de la discusión, pareciera que las posturas típicas frente al cambio potencial vislumbrado (a favor o en contra) y de la consecuente interacción por parte de los actores organizados (conflicto, negociación, colaboración) se asumen como las respuestas evidentes, lógicas y previsibles por parte de los

actores, para buscar mantener el control sobre el proceso, promover determinadas opciones políticas en detrimento de otras, evitar el descalabro político o la pérdida de recursos, o simplemente afrontar los mecanismos de estabilidad y cambio detonados de acuerdo con la institucionalidad vigente.

Así pues las posturas serían el consecuente reflejo, reacción natural de las estrategias narrativas promovidas, la evidente consecuencia de los mecanismos y subprocesos acaecidos, dados los condicionantes institucionales y estructurales ligados a la dinámica de las políticas. La prueba que (basados en la teoría o subprocesos) explica la interacción. En este escenario, las explicaciones sobre las posturas que adoptan las coaliciones frente al cambio potencial pueden agruparse en tres tipos:

- a) Como se ha dicho, explicarse en arreglo a dimensiones tales como redes, instituciones, ideas, políticas públicas y regímenes, y consecuentemente, por las premisas de los marcos analíticos o enfoques teóricos utilizados - eg. la promoción y defensa de un sistema de creencias, en el ACF; el tipo de interacción resultante de las características de la red, en el enfoque de redes políticas; el acoplamiento de los *streams* o corrientes que favorecen la aparición de ventanas de oportunidad, en el enfoque MS; la interacción de las creencias y los valores relativos a una política pública (*policy image*) con el conjunto existente de instituciones políticas –los lugares (*venues*) de la acción de la política, en la teoría PE; por el cambio en la construcción social de poblaciones objetivo, en la teoría de la construcción social etc., o asociado,
- b) pueden ser explicadas específicamente en función del modelo del individuo sobre el cual se basa el enfoque o teoría utilizados, y finalmente
- c) pueden ser entendidas (más no explicadas) simplemente como cuestiones episódicas o coyunturales, e incluso aberraciones cuando las posturas escapan a toda lógica, sentido común o explicación teórica.

Bajo la clara existencia de condicionantes culturales, estructurales e institucionales que restringen el ámbito de lo posible, cabría preguntarse:

1. ¿Qué factores son los verdaderamente relevantes para explicar la adopción (sea forzada, predeterminada institucionalmente o escogida) de una postura u otra por parte de estos actores agrupados? Esta primera pregunta se asocia con las opciones teóricas y sobre el modelo del individuo escogidas, y se refiere a dirimir sobre qué explicaciones sobre la interacción son más plausibles que otras.
2. ¿Importa para el análisis de la dinámica de las políticas públicas lo que la coalición dominante proyecta, da por sentado o establece como permisible o posible dado un potencial proceso de cambio sustantivo? O por el contrario, ¿son las posturas frente al cambio el producto final (o prueba tal vez) que demuestra la validez (o no) de las teorías o enfoques existentes en las que descansan hipótesis de investigación o el modelo del individuo defendido? En este segundo estadio, se trata de dirimir si las instituciones, ideas, el contexto y la interacción en sí mismas son las que condicionan y

determinan las posturas posibles de la coalición (véase anterior pregunta 1), o si, es la postura de la coalición un elemento que como tal, contribuye también a transformar la “lógica de lo apropiado” frente al cambio y determinar la interacción.

3. ¿Qué ocurre cuando, frente a un cambio potencial, - y dadas las presiones ejercidas, el ritmo del cambio y su rapidez, o las convergencias temporales ante la emergencia de nuevas ventanas de oportunidad - los actores de la coalición dominante cambian su postura frente al cambio, a fin de: a) desbloquear procesos estancados y favorecer el cambio sustantivo, b) permitir sólo ajustes o cambios incrementales, o c) “cerrar filas” a fin de impedir el cambio a toda costa, impactando así en alguno, varios o todos los componentes o elementos que constituyen las políticas públicas? Se refiere a entender al cambio de posturas subsistémica como variable independiente, o como un recurso más de las coaliciones, y específicamente de las dominantes, a fin de dirimir cómo el giro o cambio en las posturas impactan sobre las estrategias narrativas, y sobre los mecanismos de estabilidad y cambio detonados, facilitando o inhibiendo el cambio sustantivo.
4. ¿Qué influencia tienen la adopción (o la simple existencia de la posibilidad de adopción) de tales posturas en las expectativas de los demás actores, en el cálculo estratégico, en el apoyo o inhibición de ulteriores procesos de cambio o de continuidad? Se refiere a comprender las posturas frente al cambio potencial como una variable institucional más, cuya existencia permita también explicar el cálculo estratégico.

A continuación (2) argumentaremos el origen, potencial uso y aplicabilidad de la propuesta tipología subsistémica, y detallaremos la propuesta de análisis tripartita basado en mecanismos, posturas subsistémicas y narrativas. Luego (3) describiremos la tipología subsistémica de posturas frente al cambio potencial. Finalmente (4) se brindarán a manera de cierre algunas hipótesis de investigación preliminares asociadas a la conformación de esta tipología y estrategia de análisis sobre el cambio.

2. Hacia una propuesta tipológica: actitudes individuales frente al cambio, las coaliciones y la interacción

En un esfuerzo previo (C. Cruz-Rubio, 2010b) se propuso una tipología de actitudes y posturas a un nivel micro que los actores políticos, en tanto individuos, pueden tomar frente al cambio de las políticas públicas, donde se consideran las distintas formas de inteligencia posibles (intencionalidad, aprendizaje basado en la experiencia, imitación y seguir reglas)⁵, ofreciendo nueve posturas posibles de los actores frente al cambio potencial – (1) promoción del cambio - o cooperación proactiva, (2) acatamiento - o cooperación reactiva, (3) no impedir el cambio,

⁵ Frente a los modelos del individuo de racionalidad limitada característicos de la literatura actual en políticas públicas (y que enfatizan además de la intencionalidad, las restricciones temporales y de información, así como en la capacidad limitada de los individuos en el procesamiento de la misma), resulta necesario asociar las restricciones a las que se enfrentan los individuos a las formas de inteligencia existentes, y donde el pensamiento racional algunas veces pasa por la intencionalidad, otras por el uso de la experiencia, la imitación, otras por seguir las reglas, siendo los resultados en muchas ocasiones una combinación de varias formas de inteligencia

(4) desafección, (5) oportunismo político - con ocho variantes⁶- orientadas bien a la consolidación y mejoramiento de posiciones, a acceder a dinero público o más recursos, o a evitar el descalabro o desprestigio, (6) negociación, (7) desvinculación, (8) resistencia reactiva y (9) proyecto alternativo - o resistencia proactiva.

En dicho acercamiento se señaló que el comportamiento de los actores y organizaciones⁷ (individuos) se guía mayormente por la intencionalidad y el uso de la inteligencia. En este sentido, la forma de inteligencia que se adecua y compagina más con la institución del individuo es la intencionalidad, y específicamente, su connotación racional (Brunsson, 2006). Sin embargo, existen otras tres formas más de inteligencia (aprendizaje basado en la experiencia, imitación y seguir reglas) que efectivamente usan los individuos aparte de la intencionalidad basada en la racionalidad. No siempre los actores políticos utilizan la intencionalidad racional o racional-limitada en su proceder, sino que incorporan otras formas de inteligencia a fin de manejar el conflicto, justificar acciones, obtener resultados de una forma más rápida o segura, evitar la caída, el desprestigio o la exclusión, o hacerse con más beneficios.

Como es bien sabido, más allá del individuo, la unidad de análisis principal para el estudio de las políticas públicas (es decir, el espacio o ámbito dónde ocurre la interacción) no es ni el individuo como tal ni el sistema político en su conjunto, sino los subsistemas o dominios de políticas, entendidos como "los componentes o elementos del sistema político organizados sobre asuntos públicos o áreas temáticas sustantivos" (*issues*) (Burstein, 1991). Siguiendo de cerca al marco ACF, se puede argumentar que (1) *la dinámica de las políticas públicas ocurre necesariamente dada la participación e interacción de actores políticos* (entre los cuales se encuentra el gobierno) que buscan resolver problemas, lograr unos fines, usar unas herramientas, tomar decisiones; (2) *que éstos a su vez se organizan o aglutinan en coaliciones* (mismas que expresan la distribución o fragmentación del poder al interior del subsistema, y que son influidas institucionalmente)⁸, y (3) *que dada la distribución de recursos y de autoridad de las coaliciones, existe en cada dominio o subsistema una coalición que controla o domina formalmente a la políticas públicas.*

⁶ Usando el refranero de la cultura popular hispanoamericana, y con base en las aportaciones de E. Bardach en su clásico libro *The Implementation Game* (Bardach, 1977), en dicho trabajo se identifican y describen ocho posturas oportunistas: (1) "Salvese quien pueda-poner pies en polvorosa", (2) "Subirse al carro", (3) "No es nuestro problema-lavarse las manos", (4) "Optar al mejor postor", (5) "Arrimar el ascua a su sardina", (6) "A río revuelto ganancia de pescadores" (7) "Echar limón a la herida, y (9) "Acogerse a la causa justa". Véase (C. Cruz-Rubio, 2010a).

⁷ Tanto las organizaciones como los actores políticos pueden reconocerse como individuos. El individuo es una institución en la sociedad moderna (Meyer, 1987) el cual se asume que cuenta con una identidad, con límites identificables, con características relativamente estables en el tiempo y el espacio y con libre albedrío. El desarrollo de los modelos del individuo (es decir, de asunciones precisas sobre algún conjunto de variables para explicar el comportamiento (Schlager, 2007) es un aspecto de fundamental importancia para el refinamiento de teorías sobre el proceso de las políticas públicas (Sabatier, 2007a), ya que sobre ellos recae, al menos a un nivel micro, las explicaciones sobre el cómo y el por qué del cambio.

⁸ En este trabajo abordamos a las coaliciones en su pura definición descriptiva, como "la unión de un número de individuos o grupos para perseguir un fin determinado". Son alianzas de "las partes, personas o estados sin la incorporación permanente en un solo cuerpo" (Diccionario Oxford de Inglés). No se debate o se presupone nada más sobre la naturaleza de las coaliciones o sobre qué determina su constitución y permanencia en el tiempo.

Al centrar la mirada hacia las respuestas posturales de los actores organizados en coaliciones, se puede advertir que éstas también pueden cambiar durante el proceso de cambio, condicionando así el futuro de tal proceso. Sobre ello se podría hipotetizar preliminarmente que *el cambio en las posturas de las coaliciones, por sí mismas, pueden determinar también la dinámica de las políticas públicas*, definir o privilegiar el uso de determinadas estrategias y narrativas en detrimento de otras, dar respuestas específicas a determinados mecanismos y subprocesos detonados, enviar mensajes claros a determinados grupos, etc., desbloquear procesos marcados por la inmovilidad o estancamiento, etc. no siendo pues sólo variable dependiente (sino también interviniente) en estos procesos complejos. Por ello nuestra línea argumental es triple:

- a) Identificar los tipos de posturas frente al cambio potencial puede representar una herramienta analítica complementaria para el estudio de la procesos de estabilidad y cambio sustantivo de las políticas públicas, más centrados en los actores, que permita su uso más allá del enfoque teórico utilizado, favoreciendo así el uso de múltiples referente teóricos;
- b) que es posible identificar tanto al nivel micro posturas frente al cambio potencial como al nivel meso o subsistémico (asociado a las coaliciones políticas que operan en el subsistema). Ambos niveles evidentemente gozan de concurrencia y complementariedad, pues las coaliciones no son otra cosa que agrupaciones de actores (individuos). En este sentido, una postura individual dada de un actor clave de la coalición dominante, puede ser entendida como la guía que representa o busca orientar a la postura subsistémica de la coalición a la que pertenece en su conjunto, y por tanto ser coherente con la postura subsistémica adoptada. Adicionalmente, puede darse el caso de que distintos actores de la coalición dominante demuestren actitudes o posturas individuales distintas en un momento dado y sobre un mismo *issue* o proceso de cambio potencial, sin que ello altere o modifique necesariamente la postura subsistémica de la coalición frente al cambio. En este último caso, esta supuesta incongruencia puede suponer en muchos casos un adecuado reflejo del conflicto (Brunsson, 2002).
- c) que reconociendo el papel determinante de los recursos de las coaliciones (en este caso de las coaliciones dominantes) y de las variables institucionales, estructurales y contextuales, esta tipología busca destacar la relativa capacidad e independencia de las coaliciones dominantes y de los actores organizados para optar o decidir por determinadas posturas frente al cambio potencial, es decir, su capacidad para decidir qué posturas frente al cambio tomar a fin de perpetuar su condición de dominio, evitar el descalabro, o de actuar proactivamente (liderar o conducir cambios estratégicos), más allá de las restricciones legales, agendas nacionales, limitaciones estructurales, institucionales (formales e informales) y de políticas. En este sentido, en la medida en que las lógicas subsistémicas sean una prerrogativa de las coaliciones dominantes, deberán ser entendidas como un recurso de la misma.

El uso de nuestra propuesta tipológica facilitaría una estrategia de análisis tripartita basada en tres esferas de análisis (mecanismos, posturas subsistémicas y estrategias narrativas), y que independientemente del enfoque teórico usado permita contribuir en el desarrollo de lenguajes comunes en donde las teorías y enfoques sobre el cambio de las políticas públicas puedan converger y dialogar. El uso de esta tipología permite tomar en cuenta los siguientes ámbitos:

- a) ¿A qué tipo de causas se asocia la génesis del cambio sustantivo? En este ámbito nos referimos a la *situación* (qué hechos de índole endógeno o exógeno al subsistema provocan procesos de cambio potencial o la emergencia de los mecanismos de estabilidad y cambio).
- b) ¿Qué aspectos contextuales, estructurales e institucionales condicionan la situación? Se refiere a las variables del *entorno* (qué hay, con qué contar, qué temer, qué prever), dado el tiempo disponible y las ventanas de oportunidad presentes y potenciales.
- c) ¿Qué hacer? ¿Qué se puede cambiar? Se refiere a cómo afrontan los actores políticos organizados en coaliciones el cambio potencial, a las *posturas* (qué actitud individual y conjunta en tanto miembro de una coalición proyectan), y asociado, a los *componentes* (¿Qué elementos o componentes de la política pueden ser susceptibles de cambio? ¿sobre qué elementos el cambio sustantivo es algo no negociable para la coalición dominante?)⁹.
- d) ¿Qué estrategias narrativas se privilegian en detrimento de otras? Este ámbito se refiere a las *herramientas* (cómo influir en la selección, cómo favorecer, argumentar y justificar la postura y las alternativas defendidas).

3. Dos lógicas genéricas y las cuatro lógicas subsistémicas: la tipología de posturas frente al cambio

La primera dimensión de nuestra tipología se asocia con la postura frente al cambio (reactiva o proactiva), haciendo alusión a una de las dos dimensiones propuestas por Richardson para la definición de los estilos políticos (*policy styles*) (Richardson, 1982).¹⁰ Dado que no es lo mismo

⁹ Según Ingram et. al. (Ingram, Schneider, & deLeon, 2007; Schneider & Ingram, 1997) son nueve: La definición del problema y los fines perseguidos; los beneficios y cargas a ser distribuidos; la población objetivo (los actores que reciben, o pueden recibir beneficios o cargas); las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.); las herramientas (los incentivos o ausencia de los mismos), dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política; la estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que incluya los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos; las construcciones sociales, (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe); las bases o fundamentos (*racionales*), las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate; y las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas) acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales.

¹⁰ Por estilos políticos se entienden las configuraciones institucionales que delimitan la forma en que autoridades públicas y actores civiles interactúan para resolver problemas (Richardson, 1982). La clasificación de estilos políticos tiene por finalidad analizar si las decisiones se toman con base en consenso o como producto de imposiciones, y

reaccionar ante eventos dados que promover cambios, la dinámica de las políticas en general, y consecuentemente *los procesos de cambios sustantivos, pueden darse bien bajo una lógica reactiva o bien bajo una lógica proactiva, aquí llamada 'proceso de desarrollo'*.

Bajo una *lógica reactiva* se asume el estado de cosas previo como el adecuado o correcto, donde el cambio de las políticas públicas no es visto como algo necesario, o tan difícil de producir que no resultaría ni conveniente ni rentable políticamente apoyar tales cambios. Ante sucesos de naturaleza bien exógena o bien endógena que alteran el subsistema de la política o a la política pública misma (en alguno o varios de fundamentos o elementos constitutivos), el cambio bajo una lógica reactiva es la consecuencia potencial de tales alteraciones. Crisis, eventos dramáticos, catástrofes, tragedias etc. se conciben como eventos (*shocks*) que pueden abrir ventanas de oportunidad y capturar rápidamente la atención de los elaboradores de las políticas (Zahariadis, 2007).

Subsistémicamente, los actores de la coalición dominante pueden orientar sus acciones hacia a) optar por contener el cambio todo lo posible, restando importancia a los eventos o deslegitimándolos en sus efectos o premisas, b) forzar al cumplimiento de las normas siguiendo la institucionalidad prevaleciente, o bien c) asumir los vientos de cambio como una ventana de oportunidad que permita mantener el control sobre el proceso de cambio y sobre la política, promover determinados cambios sobre las políticas públicas identificados como necesarios, en incluso con el fin último de promover la terminación de la política o su reemplazo.

Por otro lado, como *proceso de desarrollo*, el cambio tiene una naturaleza proactiva y es consecuencia de la participación, colaboración y compromiso de actores de la coalición dominante, asumidos a su vez como entidades promotoras del cambio y que cuentan con recursos, capacidades de liderazgo y de cooperación a lo largo del tiempo. Bajo esta lógica genérica, la dinámica de las políticas se centra en procesos orientados al ajuste, el aprendizaje y la mejora de los diseños de la política en sus elementos constitutivos. Dado su carácter proactivo, es decir, que la coalición dominante promueve el cambio como vía de mejora, en muchas ocasiones se piensa que *el cambio es una característica consustancial a la política pública*, convirtiéndose ésta en un atributo de la misma y que permea su diseño. Si se promueve el cambio, el objetivo es transformar (adaptar, mejorar) el diseño de la política a fin de contribuir a la transformación del entorno y a una mayor legitimidad del régimen en su conjunto.

Los procesos de cambio sustantivo de carácter proactivo, pueden tener un origen exógeno al subsistema. En estos casos lo asociamos al resultado de la identificación y adecuada interiorización de procesos globales de innovación y difusión de las políticas (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007), pues cuando los gobiernos toman decisiones en materia de políticas públicas muchas veces lo hacen dado el conocimiento o bajo la influencia de lo que ocurre en otros países (García Femenía & Sagrario Rueda, 2010). Cuando el cambio como proceso de desarrollo tiene un origen endógeno lo asociamos fundamentalmente a dos

ubicar en un continuo la capacidad de los estados nacionales en la formulación de las políticas por sectores de actividad y para analizarlos en clave comparativa.

procesos de cambio: procesos de aprendizaje orientado (*oriented learning*) o de la interiorización del uso de experiencias ajenas (*lesson drawing*).

Los cambios estratégicos promovidos mediante acuerdos negociados (o cambios paradigmáticos planificados) también podrían entrar dentro de este tipo de cambio proactivo sustantivo. Su existencia podría relacionarse con políticas asociadas a subsistemas con una alta autonomía. Por otra parte, los cambios graduales paradigmáticos (cambios sustantivos resultado de la acumulación de cambios incrementales que con el paso del tiempo desdibujan la política tal como fue concebida) podrían incluirse dentro del cambio proactivo sustantivo, siendo preponderante en estos casos la lógica de operación termostática reformista.

La segunda dimensión de nuestra propuesta de tipología es más bien una agrupación de atributos. Se refieren a la reversibilidad o irreversibilidad del cambio potencial, vinculado a la direccionalidad de los eventos (acumulativo o adaptativo) y asociado, los niveles de acción potencialmente implicados según Ostrom (Ostrom, 1999, 2007) sobre el cambio en los niveles operativo, de acción colectiva e institucional-constitucional. Los cambios irreversibles ocurren mayormente sobre los componentes del diseño de las políticas asociado a los fines, y pueden ser bien el resultado de una acumulación de cambios incrementales, o del rompimiento. Hay también cambios irreversibles asociados a los medios cuando las herramientas, su aplicación e impacto transforman asunciones subyacentes y formas de concebir el problema público. Los cambios reversibles, por su parte, ocurren mayormente bajo el cobijo de una lógica termostática, asociada a los medios, y dentro de ellos, en las calibraciones que pueden realizarse sobre las herramientas, reglas y la estructura de implementación de la política.

Tabla 2. Las cuatro lógicas de operación frente al cambio potencial

	Irreversible-adaptativo (niveles de acción del cambio institucional)	Reversible-acumulativo (niveles de acción operativo y de acción colectiva)
Reactiva (el cambio como <i>issue</i>)	a) <i>Lógica homeostática de respuesta a shocks</i>	d) <i>Lógica de contención, continuismo, afirmación y cumplimiento</i>
Proactiva (el cambio como proceso de desarrollo)	b) <i>Lógica estratégica de mejora por aprendizaje, promoción e innovación</i>	c) <i>Lógica termostática de ajustes</i>

Fuente: Elaboración propia

Dadas nuestras dos dimensiones, se puede presentar un desdoblamiento de las dos lógicas genéricas en cuatro posturas frente al cambio potencial. Se identifican por tanto cuatro tipos de lógicas subsistémicas de operación frente de cambio, aquí llamadas: a) *homeostática de respuesta a shocks*; b) *estratégica de aprendizaje, promoción e innovación*; c) *termostática de ajuste*, y d) de *continuismo y contención*. Las lógicas de operación frente al cambio son una tipología de posturas que los actores de la coalición política dominante (organizados en coaliciones) podrán esgrimir para enfrentarse a procesos potenciales de cambio. Mientras a y d son de índole reactivo (más centradas en los fines, en la perpetuación y mantenimiento o

transformación sustantiva de los fines de las política), b y c son de índole proactivo y se centran tanto en los medios como en los fines, no obstante su trabajo sea predominantemente sobre los primeros.

Como se ha destacado, la identificación de lógicas de operación frente al cambio tiene por finalidad desarrollar una tipología útil para definir e identificar las distintas formas o posturas que los actores organizados en coaliciones pueden tomar frente al cambio de las políticas, cuya escogencia da como resultado que la coalición mayoritaria de preeminencia a ciertos estrategias narrativas en detrimento de otras, y cuyo cambio (es decir, cuando la coalición dominante modifica su lógica de operación) provoca también un cambio en la orientación política sobre el proceso de cambio, forzado sobre los actores que controlan (o buscan controlar dicho proceso), la modificación de sus estrategias y sus narrativas, a fin de mantener el control del proceso (y favorecer así el atrincheramiento, la perpetuación de la política, facilitar el paso de reformas y cambios incrementales, o bien abanderar y controlar de procesos complejos de reformas y cambio sustantivos).

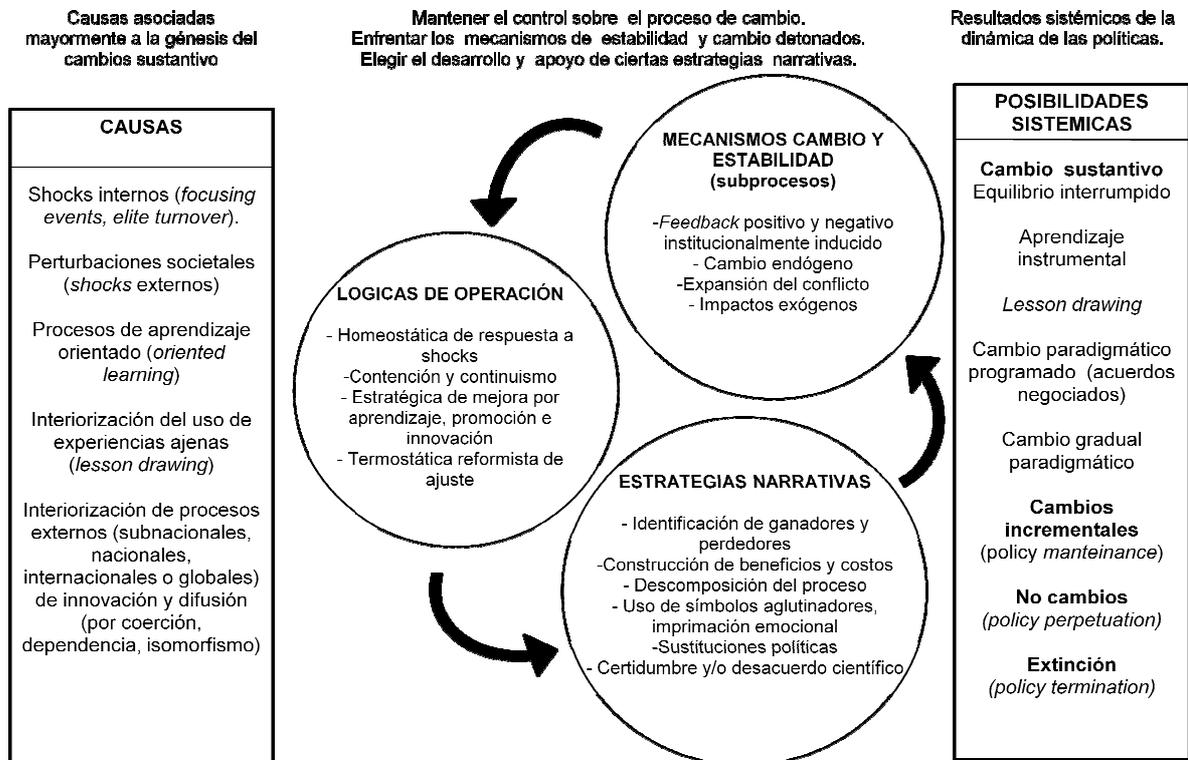
Poniendo en el escenario a las posturas subsistémicas frente al cambio, es posible proponer una estrategia de análisis basada en las tres esferas citadas (mecanismos y estrategias, a las lógicas de operación). Bajo esta estrategia se asume que dadas las causas asociadas al cambio sustantivo y los mecanismos que son puestos en marcha, tanto al nivel sistémico como subsistémico, se fuerza a los actores políticos a:

- a) definir siempre que sea necesario una postura individual de cara a los miembros de la coalición a la que pertenecen
- b) conocer, apoyar o aceptar, en tanto miembro de una coalición dominante, la postura subsistémica que decida tomar la coalición o sus actores político clave, lo cual implica
- c) reflejar adecuadamente tales posturas, basándose no sólo en los determinantes institucionales, en la historia o en el peso específico y contingente de cada actor o coalición, sino también a través de las estrategias narrativas que eligen y proyectan. El juego de roles es importante en este contexto pues en algunas ocasiones permite a los actores defender más de una postura.

Al existir un cambio en la lógica de operación subsistémica, éste se ve reflejado en primera instancia sobre las estrategias narrativas usadas. Mediante la interacción luego puede alterar el flujo de los eventos, desactivar, desbloquear o constreñir a los mecanismos activados. A manera gráfica se presenta la estrategia o propuesta analítica tripartita.

Gráfico 2.

Propuesta analítica Causas, lógicas de operación, mecanismos, estrategias narrativas y resultados



Fuente: Elaboración propia

4. Características de las lógicas subsistémicas de operación frente al cambio

Las lógicas subsistémicas de operación frente al cambio identificadas tienen al menos tres características propias importantes.

- Primero, el acogimiento de una lógica de operación permite que (además de reducirse la controversia e incertidumbres) todos los actores políticos - incluso aquellos de las coaliciones minoritarias - conciben su papel y límites en el proceso de cambio, así como el cálculo y desarrollo de sus estrategias.
- Segundo, con su definición se establece un *modus operandi* subsistémico de conocimiento y alcance común (que los actores de la coalición dominante defienden, proyectan y dan por sentado como válido) dado un proceso de cambio.
- Tercero, para la coalición dominante y siempre que le sea posible, el cambio entre lógicas de operación no tiene otra finalidad que la de mantener el control sobre el proceso de cambio. No obstante, el cambio en las lógicas de operación puede ser premeditado por parte de la coalición dominante, o también puede ser forzado sistémicamente, en cuyo caso se asume un quebranto, un fallo de previsión o un fracaso político de tal coalición al verse forzado al cambio de lógica.

Muchas veces las lógicas de operación del cambio están predefinidas. Así pues, viene dada bien por condicionantes externos, institucionales, estructurales, históricos o de oportunidad política (es decir, no hay posibilidad de escogencia) bien por imperativo legal (cuando así lo define la norma) o situacionalmente dado el problema (cuando el problema es de tal calado, o su carácter inédito que hacen imposible actuar no usando la lógicas reactivas tradicionalmente utilizadas, o con base en las configuraciones institucionales existentes). En otros más la lógica de operación no está predeterminada, y puede ser escogida gracias al marco legal existente facilitando así la elección con base en el cálculo de beneficios potenciales (cálculo racional o intencionalidad –dada la lógica de las consecuencias), siguiendo el conocido razonamiento normativo propuesto por March y Olsen (March & Olsen, 1996). La emergencia de ventanas de oportunidad puede favorecer el cambio entre lógicas de operación, como de hecho sucede cuando dichas ventanas de oportunidad favorecen cambios políticos sustantivos.

De las cuatro lógicas o posturas subsistémicas, sólo la lógica homeostática es de carácter circunstancial, es decir, se acoge siempre “forzado por los eventos” o “dadas las circunstancias”. Con ello se quiere destacar que las otras tres lógicas subsistémicas son posturas de base, no circunstanciales, es decir de carácter premeditado y continuado en el tiempo, y que pueden buscar bien la perpetuación y continuidad, la estabilización continuada del sistema via calibraciones frente a cambios o variaciones, o la consolidación o mejora continua de la política pública.

Los subprocesos conocidos como *feedback* positivo y negativo, propuestos por la teoría PE, determinan en muchos sentidos la adopción de una u otra lógica subsistémica. El *feedback positivo* es un proceso que ocurre en la agenda macropolítica cuando un cúmulo de pequeños cambios en las circunstancias objetivas provocan cambios sustantivos en la política, cuestionándose la imagen de la política. Ante este proceso, puede detonarse otros mecanismos asociados (expansión del conflicto) que favorezcan el cambio sustantivo. Frente al *feedback* positivo las coaliciones pueden tener postura de contención y luego modificar la postura hacia una basada en la respuesta a shocks, o hacia una estratégica de mejora.

El *feedback* negativo por su parte ocurre como un proceso que a manera de un termostato estabiliza la política (True, Jones, & Baumgartner, 1999) (True et al., 2007) (es decir, que refuerza la política y si es el caso, favorece el cambio de forma incremental) y con el cual se realizan calibraciones en las herramientas, reglas o estructuras de implementación, para mantener bajo una lógica adaptativa la continuidad de la política pública.

En este sentido, así como los asuntos son definidos en el discurso público de diferentes formas, y así como los asuntos entran y salen de la agenda pública, las políticas públicas existentes pueden ser reforzadas o cuestionadas. El refuerzo crea grandes obstáculos para cualquier cosa que no sea cambios modestos, pero el cuestionamiento de las políticas a sus niveles fundamentales crea oportunidades para dar giros dramáticos en los impactos de las políticas (True et al., 1999) (True et al., 2007).

a) Lógica homeostática de respuesta a shocks

Como se ha dicho antes, sólo la lógica homeostática es de carácter circunstancial, es decir, se acoge siempre dadas las circunstancias. El objetivo al optar por esta lógica es proporcionar una respuesta subsistémica a los eventos que fuerzan el cambio, que mayormente se materializa

con el cambio sustantivo de las políticas públicas, no obstante es necesario matizar que con la adopción de esta lógica no se garantiza necesariamente que se produzca tal cambio sustantivo (ya que en algunas ocasiones estos procesos desencadenan el bloqueo, la pérdida del control de la política por la coalición considerada dominante, el cambio en los recursos de las coaliciones) generando posibilidades sistémicas diversas. Las formas de inteligencia predominantes bajo esta lógica son seguir las reglas y la imitación, pues el desequilibrio que surge restringe las capacidades y el tiempo disponible para usar la intencionalidad, o el carácter inédito de los problema limita el uso de la inteligencia basada en el aprendizaje por experiencia, cuya consecución requiere de más tiempo. Las posturas individuales características de esta lógica de operación son la negociación y la cooperación reactiva, basadas en la concitación y el apresurado y obligado acercamiento de posturas frecuentemente antagónicas, “bajo el ala de un bien común mayor” o “más allá de los intereses políticos o de partido” y donde “deben prevalecer los intereses nacionales”, etc. En muchas ocasiones, desequilibrios provocados por *shocks* externos o internos generan ventanas de oportunidad que permiten a las coaliciones minoritarias posicionar e insertar adecuadamente los asuntos dentro de la agenda, forzando así el cambio sustantivo, en cuyo caso la coalición dominante podría optar por abandonar su política y hacer suya aquella defendida por coaliciones minoritarias (es decir, apoyar el proyecto alternativo, en clave oportunista). Como se ha comentado, los mecanismos más comunes a los que se enfrentan las coaliciones bajo esta lógica son la expansión del conflicto, los impactos exógenos y los procesos de *feedback* positivo. Los elementos más susceptibles de cambio son aquellos que definen los fines de la política: fines, objetivos, lógica instrumental y mecanismos. Todos los elementos de los diseños políticos¹¹ son sujetos de cambio. El tipo de cambio que permite o favorece esta postura subsistémica es la del equilibrio interrumpido, que puede dar lugar al cambio sustantivo de la política, al reemplazo de la política (*succession*) o a su terminación. Aunque menos comunes, esta lógica subsistémica puede dar pie también a cambios incrementales (de tipo I y II), de naturaleza reactiva o basado en la experimentación, en cuyo caso podríamos hablar de los tipos I - no basado en el uso de teorías y con la finalidad de “salir del paso a duras penas a través de cajas negras”- y II (es decir aquel que basados se basa en una teoría y que permite ciertos cambios pequeños y un margen para la experimentación (Goodin & Waldner, 1996).

En muchos aspectos, la lógica homeostática ha sido estupendamente explicada y desarrollada por Baumgartner y Jones en su teoría del equilibrio interrumpido PE para el estudio de la

¹¹ Todas las políticas públicas cuentan con elementos comunes identificables y que determinan su diseño y arquitectura básica. Dirigiéndose hacia una comprensión sustantiva de las políticas públicas, Anne Schneider y Helen Ingram (Schneider & Ingram, 1997) propusieron un conjunto de categorías o dimensiones que identifican y describen el contenido de toda política pública y determinan su diseño: a) la definición del problema y los fines perseguidos, b) Los beneficios y cargas a ser distribuidos, c) La población objetivo (los actores que reciben, o pueden recibir beneficios o cargas), d) Las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.), e) Las herramientas (los incentivos o ausencia de los mismos), dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política, f) La estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que incluya los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos, g) Las construcciones sociales, (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe), h) Las bases o fundamentos (rationales), las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate, e i) Las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales.

dinámica de las políticas públicas. Estos autores señalan que cuando un asunto es capturado por un sistema se tiende a la estabilidad, mientras que los periodos de desequilibrio llegan cuando un asunto es forzado a entrar a la agenda macropolítica” (True et al., 1999), donde la política del subsistema (*subsystem politics*) es la política del equilibrio y la macropolítica (*macropolitics*) es la política del cambio a gran escala (*politics of punctuation*). Controlar la imagen de la política es vital para la estabilidad. Por el contrario, transformar la imagen de la política se convierte en una tarea fundamental si lo que se pretende es forzar el cambio. La teoría PE postula que los actores políticos son capaces de realizar acciones estratégicas empleando una lógica dual; por un lado intentan controlar la imagen del problema de la política mediante el uso de la retórica, símbolos y el análisis de políticas, y por otro lado intentan alterar la nómina o listado de participantes (*roster*) implicados en el asunto mediante la búsqueda del mejor lugar de la acción política (*policy venue*) para la consideración del citado asunto público (Baumgartner & Jones, 1991), donde no solo es deseable transformar la imagen de la política sino que también se antoja pertinente trasladar o cambiar (generalmente subir en la escala jurisdiccional) el asunto hacia otras *policy venues*, (proceso conocido como *venue shopping*).

b) Lógica de continuismo y contención

El objetivo con la lógica de continuismo y contención es asegurar un nivel de inmovilismo tal que permita garantizar la estabilidad y continuidad. Si ocurre, el cambio no será de naturaleza sustantiva, sino ante todo cambio incremental, pero del tipo I antes referido (Goodin & Waldner, 1996). En la lógica de contención y continuismo las formas de inteligencia predominantes son la intencionalidad (se busca de forma intencionada actuar a fin de lograr la estasis) y seguir las reglas (donde la normas, los diseños institucionales e incluso algunos recursos de las coaliciones como la autoridad formal, permiten a las coaliciones defender o “fortificar” las políticas frente al cambio potencial). Los actores organizados en coaliciones defienden y afirman a la política dado su diseño, su importancia y resultados, y defienden su continuidad y el uso de las reglas establecidas para su cumplimiento. La postura individual característica en esta lógica subsistémica es la resistencia al cambio, que no necesariamente implica la definición o promoción de una idea o de un proyecto distinto al potencial, simplemente se opta por evitar cualquier cambio promovido. Las estrategias narrativas mayormente usadas son aquellas que fundamentan y legitiman a la política y que le garantizarían su continuidad, dado lo cual se da predominancia a aquellas basadas en la certidumbre científica, a la defensa de las construcciones sociales ya establecidas, de las poblaciones objetivo previamente identificadas y de los beneficios y cargas establecidos. De ocurrir, el cambio se daría el nivel de mecanismos y calibraciones, sobre los medios, siendo todos los demás elementos de los diseños (sobre todo aquellos asociados a los fines) intocables o no sujetos de cambio. Como se ha destacado, el único tipo de cambio que permite como posibilidad sistémica es el incremental, y la persistencia de la postura de continuismo y contención sólo puede dar lugar a la perpetuación de la política. Genéricamente, si la coalición dominante opta por esta postura y sistémicamente se logra dar un cambio sustantivo, ello podría entenderse como un fracaso político de tal coalición, al “verse rebasada por las circunstancias”, al “menospreciarse en un principio las dimensiones del problema” y verse pues “vencida por sus adversarios políticos”.

Muchos de los elementos de la lógica del continuismo y contención podrían estar teóricamente sustentada con base en las aportaciones hechas en torno al incrementalismo. A juicio de Howlett (Howlett & Cashore, 2007, 2009), la llamada ‘primera ortodoxia dominante’ para la comprensión del cambio de las políticas ha estado fuertemente condicionada durante décadas por las tesis del incrementalismo defendidas por Charles E. Lindblom (Lindblom, 1965, 1968) y colegas (Hayes, 2001), cuya influencia en ciencia política y en el estudio del cambio sigue siendo indiscutible.

c) Lógica estratégica de mejora, por aprendizaje, promoción e innovación

El objetivo bajo esta lógica de operación es la mejora continua, la adopción de nuevos referentes y modelos para transformar el diseño de la política. Los actores de la coalición dominante promueven el desarrollo y consolidación de una política, en muchas ocasiones etiquetadas de “procesos de reforma” o de “modernización”. Todo tipo de cambio basado en el aprendizaje, la innovación y el uso de experiencias ajenas es posible bajo esta lógica. Claramente, las formas de inteligencia predominantes bajo esta lógica son la intencionalidad, el aprendizaje basado en la experiencia y la imitación. Las posturas individuales sobre las que descansa esta lógica de operación es la cooperación proactiva (como vía para lograr las reformas, de naturaleza constante y continuada en el tiempo, vinculada fuertemente a liderazgos funcionales también duraderos) y la negociación, bajo el supuesto de que los subsistemas en los que operan los actores cuentan con una alta fragmentación y autonomía. Uno de los mecanismos a los que se enfrenta la coalición dominante bajo esta lógica es el mecanismo de cambio endógeno. En palabras de Real-Dato, el cambio endógeno ocurre cuando alguno o todos los participantes dentro del subsistema perciben que sus beneficios actuales o potenciales se deterioran como consecuencia de un mal funcionamiento de alguno de los componentes del diseño de la política, una de las alternativas para revertir tal situación es mediante la promoción del cambio endógeno, resultado mayormente de procesos cognitivos derivados de la evaluación y del procesamiento de información. Estos cambios bien pueden ser hechos: a) sin modificar la teoría causal del diseño original, lo que dará lugar a ajustes incrementales, b) mediante imitación, obteniendo recetas o soluciones aplicadas en otros subsistemas políticos similares, y c) mediante la reelaboración de las teorías subyacentes del diseño de la política, lo cual implica un cambio más significativo y un proceso de generación de conocimiento útil (*usable knowlegde*) tanto a nivel operativo como a nivel de elección colectiva. Este modelo destaca que el cambio puede proceder de un aprendizaje, pero que puede haber aprendizaje sin cambio, de hecho puede existir un aprendizaje que en lugar de promover el cambio refuerce el status quo (Real-Dato, 2009a, 2009b).

Otro de los mecanismos (en este caso de estabilidad) que favorecen la adopción de la lógica de mejora son los procesos de *feedback positivo inducido institucionalmente*, es decir, del reforzamiento de las estructuras decisionales, del papel y estatus de los actores políticos de la coalición dominante dentro de la estructura de incentivos de la arena de decisión (Real-Dato, 2009a, 2009b). Las estrategias narrativas mayormente usadas son aquellas que fundamentan el proceso de mejora y el cambio, dado lo cual se da predominancia a aquellas basadas en la certidumbre científica, a la defensa de las construcciones sociales ya establecidas, de las poblaciones objetivo previamente identificadas y de los beneficios y cargas establecidos. Los elementos mayormente sujetos de cambio bajo esta lógica subsistémica son los objetivos, la

lógica instrumental y los mecanismos, siendo por tanto sobre los medios sobre los que más se trabaja. Todos los elementos de los diseños políticos son sujetos de cambio. Son muchos los tipos de cambio (posibilidades sistémicas) que permite o favorece esta postura. El primero es el aprendizaje orientado. La literatura en políticas públicas ha sido especialmente fértil en la identificación de procesos de cambio y de cambio sustantivo basados en el aprendizaje orientado. Bajo el marco de coaliciones promotoras ACF esta lógica sería la característica de la coalición dominante que busca hacer prevalecer su sistema de creencias. Piedra fundacional en el desarrollo del ACF, el aprendizaje es mayormente de orden instrumental, ya que las coaliciones son capaces de aprender de las prácticas y del conocimiento que han aplicado en la política y en las relaciones con los otros actores. Se asume que las creencias más profundas y las creencias de la política son más resistentes al cambio ante la existencia de nueva información. El aprendizaje es una actividad cognitiva que opera en los actores políticos del subsistema, y refuerza el sistema de creencias al nivel secundario, donde la información de orden científico y técnico puede facilitar el aprendizaje. Otro tipo de cambio que permite esta postura, también basada en el aprendizaje, es el *lesson drawing*, o cambio instrumental basado en uso de la experiencia ajena (Rose, 1993). También relevante en este contexto son los esfuerzos teóricos orientados a comprender los procesos globales (Dobbin et al., 2007) y locales (Berry & Berry, 2007) de difusión de las políticas también dan cuenta de que los procesos de cambios sustantivos por interiorización de innovaciones. La lógica subsistémica de mejora puede generar cambios incrementales (de tipo II y III), donde tiene cabida la experimentación, el aprendizaje y la vuelta atrás gracias al carácter reversible de los cambios. La persistencia de esta lógica de operación subsistémica puede generar cambios graduales paradigmáticos, el reemplazo de una política o la conformación vía negociación de un cambio paradigmático programado.

d) Lógica termostática de ajuste

El objetivo de la lógica termostática de ajuste es la estabilización continuada de sistema mediante calibraciones. Se asume y reconocen las virtudes de la política pública, tanto como la necesidad continuada de estabilizar la política mediante calibraciones. Gracias a la experiencia se cuenta con una gran cantidad de conocimiento sobre el funcionamiento de la política y de la interacción de la misma con el sistema. Tan sólo se precisan calibraciones sobre las herramientas, y los mecanismos de la misma a fin de lograr la estabilidad. Se trata en definitiva del proceso de *feedback* negativo identificado por la teoría PE. Las formas de inteligencia predominantes bajo esta lógica termostática son la intencionalidad, y si se da el caso, ante la ausencia de conocimiento, la imitación. Como se trata de una lógica usada en subsistemas con una alta autonomía, las posturas individuales frente al cambio se basan en la cooperación proactiva y en la negociación, aunque algunos miembros de la coalición dominante opten por cooperar de forma reactiva. Como en la lógica estratégica de mejora, uno de los mecanismos a los que puede enfrentarse la coalición dominante es el cambio endógeno que puede dar pie, por ejemplo, al cambio sustantivo por los acuerdos negociados (Sabatier & Weible, 2007). Bajo esta lógica, la identificación de ganadores y perdedores pueden ser las estrategias narrativas más usadas para apoyar las calibraciones. Bajo esta lógica de operación el cambio es inevitable, consustancial a la política, pero este ocurre (debe ocurrir) fundamentalmente sobre las herramientas y configuraciones de la política pública. En este sentido, los elementos de los

diseños políticos no sujetos de cambio son aquellos asociados a los fines e incluso a las reglas. Tan sólo pueden cambiar aspectos específicos de las herramientas o de la estructura de implementación. El tipo de cambio que permite o favorece esta lógica de operación es el incrementalismo III, asociado a calibraciones sobre las herramientas. La persistencia de esta lógica de operación subsistémica puede generar la perpetuación de la política y cambios graduales paradigmáticos.

Tabla 4. Características clave: posturas de la coalición dominante frente al cambio

	Lógica reactiva		Proceso de desarrollo	
	Homeostática de respuesta a shocks	De continuismo y contención del cambio	Estratégica de mejora por aprendizaje, promoción o innovación	Termostática de ajuste
Causas asociadas a la génesis del cambio sustantivo- sendas críticas del cambio	Perturbaciones societales que impactan en el subsistema (shocks externos) Shocks internos (eventos relevantes, remplazo de élites políticas)		Procesos de aprendizaje orientado, de interiorización de experiencias ajenas Interiorización de procesos de innovación y difusión de políticas.	
Objetivo	Proporcionar una respuesta subsistémica a los eventos que fuerzan el cambio.	Asegurar un nivel de inmovilismo tal que permita garantizar la estabilidad y continuidad	Mejora continua, la adopción de nuevos referentes, modelos, herramientas y procesos para transformar el diseño de la política y sus resultados	Estabilización continuada de sistema mediante calibraciones en las herramientas y configuraciones
Formas de inteligencia predominantes	Seguir las reglas Imitación Intencionalidad	Seguir las reglas Intencionalidad	Intencionalidad Aprendizaje basado en experiencia; Imitación	Imitación Intencionalidad
Posturas individuales más comunes de los actores clave de la coalición dominante	Cooperación reactiva Negociación Apoyo a proyecto alternativo	Resistencia al cambio	Cooperación proactiva Negociación	Cooperación proactiva Negociación Cooperación reactiva
Mecanismos más comunes a los que se enfrentan las coaliciones políticas dominantes	Impactos exógenos Expansión del conflicto <i>Feedback positivo</i>	Expansión del conflicto <i>Feedback positivo</i>	Cambio endógeno <i>Feedback negativo</i>	Cambio endógeno <i>Feedback negativo</i>
Estrategias narrativas privilegiadas para apoyar las posturas subsistémicas	Certidumbre científica Identificación de ganadores y perdedores Construcción de beneficios y cargas		Certidumbre científica Construcción de beneficios y cargas	
Estrategias narrativas más comunes a las que se enfrentan	Desacuerdo científico Construcción de beneficios y carga Identificación de ganadores y perdedores Uso de símbolos aglutinadores Sustituciones políticas		Desacuerdo científico Construcción de beneficios y cargas Identificación de ganadores y perdedores	
Componentes más susceptibles del cambio	Fines Objetivos Lógica instrumental Mecanismos	Mecanismos Calibraciones	Objetivos Lógica instrumental Mecanismos	Configuraciones Mecanismos Calibraciones
Elementos constitutivos de los diseños políticos no sujetos de cambio		Construcciones sociales; Definición del problema y fines perseguidos; Asunciones subyacentes; Población objetivo; Beneficios y cargas; Reglas; Estructuras de implementación	Construcciones sociales; Definición del problema y fines perseguidos	Construcciones sociales; Definición del problema y fines perseguidos; Asunciones subyacentes; Población objetivo; Beneficios y cargas
Posibilidades sistémicas (tipos de cambio que permiten o favorecen las posturas subsistémicas)	Equilibrio interrumpido Cambio incremental (incrementalismo I-II)	No cambios Cambio incremental (incrementalismo I)	Aprendizaje instrumental <i>Lesson drawing</i> Cambio incremental (incrementalismo II-III)	Cambio incremental (incrementalismo III)
Posibilidades sistémicas (tipos de cambio que genera la persistencia de la postura subsistémica)	Terminación de la política <i>Policy succession</i>	Perpetuación de la política pública	<i>Policy succession</i> Cambios paradigmático programado Cambios graduales paradigmáticos	Perpetuación de la política pública Cambios graduales paradigmáticos

Fuente: Elaboración propia

5. A manera de cierre: algunas hipótesis relacionadas con las lógicas de operación frente al cambio potencial

Con el fin de contrastar la utilidad de la tipología propuesta, así como de la estrategia de análisis asociada, y en consonancia con el enfoque de legitimación y dinámica política (LDP) desarrollado por el autor (C. N. Cruz-Rubio, 2011)¹² se proponen las siguientes hipótesis de tipo general relacionadas con las lógicas de operación frente al cambio:

- a) Para los actores de la coalición dominante, asumir como vigente una lógica de operación determinada excluye la posibilidad de adopción de otra cualquiera en el mismo momento y desactiva –al menos temporalmente y como si fuera un interruptor- a la lógica de operación previa. Como norma, las lógicas de operación son lógicas excluyentes entre sí. No obstante, puede darse el caso de que la coalición dominante utilice excepcionalmente más de una lógica de operación sobre una política pública dada. En este caso, podrá aplicarlas solamente sobre elementos diferenciados de los diseños políticos, de una forma transitoria, y con el fin de acercar posturas antagónicas, favorecer la negociación o reflejar y gestionar adecuadamente el conflicto, en cuyo último caso se daría el fenómeno conocido como hipocresía organizada (Brunsson, 2002).
- b) Su existencia importa. El sólo hecho de que la coalición dominante pueda asumir una lógica de operación distinta a la vigente y seguir controlando el proceso de desarrollo de la política al mismo tiempo y sin mayores problemas, es un elemento que por sí mismo puede inhibir ciertos comportamientos o estrategias de las coaliciones minoritarias orientados a la desacreditación o expansión del conflicto.
- c) La temporalidad importa. Su adopción condiciona no sólo las expectativas actuales de los actores políticos sino también las futuras. Dependiendo de la perspectiva temporal prevista sobre la validez de una lógica de operación del cambio, se podrán alentar o inhibir comportamientos estratégicos basados en la previsión, la cooperación, la reciprocidad y en la visión de retorno al mediano plazo, y que puede manifestarse por ejemplo en el intercambio de favores (*logrolling*) o la cooperación puntual entre actores de distintas coaliciones, etc. 

¹² Adaptando la propuesta de D. Beetham (Beetham, 1991) para el estudio de la legitimidad en ciencias sociales, se trata de una propuesta de enfoque sintético alternativo para el estudio de la estabilidad y el cambio de políticas públicas. Propone que los procesos de cambio sustantivo pueden darse de dos formas: bajo una lógica reactiva o como un proceso de desarrollo. Postula que con el reforzamiento y consolidación del *patrón de legitimidad* (categoría de análisis asociada a la política pública) se favorecen periodos más o menos prolongados de estabilidad que favorecen la perpetuación de la política, la lógica de adaptación y de cambios incrementales, o incluso procesos planificados, prolongados en el tiempo y complejos (negociados o no) de cambios sustantivos y graduales. Por otro lado sucesos de calado -*shocks* externos, la interiorización de procesos globales de innovación y difusión, o dinámicas endógenas propias son fuerzas tales que impactan en el patrón de legitimidad asociado a la política y detonan el cambio sustantivo de las políticas. Al transformarse el patrón de legitimidad se consolida el cambio sustantivo.

Referencias y fuentes/References

- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 129-154). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chigago: University of Chicago Press.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Berry, F. S., & Berry, W. (2007). Innovation and Diffussion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of The Policy Process* (2nd. ed., pp. 223-260): Westview Press.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hipocrisy*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of The Rational Organization*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Burstein, P. (1991). "Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes." *Annual Review of Sociology*(17), 327-350.
- Capano, G. (2009). Political Change and Policy Change: some notes on the rule of leadership as a theoretical and empirical problem. In I. P. S. Association (Ed.), *XXI IPSA World Congress of Political Science*. Santiago de Chile: IPSA.
- Cruz-Rubio, C. (2010b). "Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas." *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. FCPYS-UNAM*(6), 17 pp.
- Cruz-Rubio, C. N. (2011). "Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: El enfoque de legitimación y dinámica política." *Revista Circunstancia (Electronic Journal- Instituto Universitario Ortega y Gasset)*, IX(26).
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). "The Global Difussion os Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology*, 33, 449-472.
- García Femenía, A. M., & Sagrario Rueda, N. (2010). *El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas: contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe*. Madrid: FIIAPP; UDC-UCM.
- Goodin, R., & Waldner, I. (1996). Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 283-314). México: Miguel Angel Porrúa.
- Hayes, M. T. (2001). *The limits of policy change : incrementalism, worldview, and the rule of law*. Washington DC Georgetown University Press, 2001/.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2007). "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change." *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62.

- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem " *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 93-126). Boulder, Colo.: Westview Press.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London-New York: CONTINUUM.
- John, P. (2003). "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal*, 31(4), 481-678.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?" *Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Company.
- Köning, T., Tsebelis, G., & Debus, M. (2010). *Reform Processes and Policy Change: Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy; decision making through mutual adjustment*. New York,: Free Press.
- Lindblom, C. E. (1968). *The policy-making process*. Englewood Cliffs, N.J.,: Prentice-Hall.
- Linder, J. (2003). "Institutional stability and change: two sides of the same coin." *Journal of European Public Policy*, 10(6), 912-935.
- Lowi, T. J. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed., pp. 89-117). México: Miguel Angel Porrúa.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). "Institutional Perspective on Political Institutions." *Governance*, 9(3), 247-264.
- McBeth, M. K., Shahanan, E. A., Arnell, R. J., & Hathaway, P. L. (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *The Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- Meier, K. J. (2009). "Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar." *The Policy Studies Journal*, 37(1), 5-11.
- Meyer, J. W. (1987). Self and Life Course: Institutionalization and its Effects. In G. M. Thomas, J. W. Meyer, F. O. Ramirez & J. Boli (Eds.), *Institutional Structure, . Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills Ca.: Sage.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *Policy Studies Journal*.
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework In *Theories of the policy process* (pp. 35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework In *Theories of the policy process* (2nd Edition ed., pp. 35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.

- Real-Dato, J. (2009a). "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework " *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 117-143.
- Real-Dato, J. (2009b). Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics. In I. P. S. Association (Ed.), *IPSA 21st. World Congress of Political Science*. Santiago de Chile.
- Richardson, J. J. (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Urwin.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy : a guide to learning across time and space*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Sabatier, P. A. (2007a). Fostering the Development of Policy Theory. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 321-335). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2007b). *Theories of the policy process* (2nd. ed.). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assesment. In *Theories of the policy process* (pp. 117-165). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. ed., pp. 189-220). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories and Models of policy processes. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 293-319). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schlager, E., & Blomquist, W. (1996). "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process." *Political Research Quarterly*, 49(3), 651-672.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Stewart, J. (2006). "Value Conflict and Policy Change." *The Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In *Theories of the policy process* (pp. 97-116). Boulder, Colo.: Westview Press.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In *Theories of the policy process* (Second Ed. ed., pp. 155-187). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- Zahariadis, N. (2007). Ambiguity, Time and Multiple Streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.

Citación recomendada/Recommended citation

Cruz-Rubio, César Nicandro (2011): Una propuesta tipológica de cuatro lógicas subsistémicas de operación frente al cambio de las políticas públicas. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-06. 25 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org